

PODER LEGISLATIVO E AUTORITARISMO NO RG^S (1891 — 1937)

*Hélgio Trindade **

Introdução

A presente comunicação pretende trazer a discussão alguns aspectos novos na análise do processo político regional, no período compreendido entre a promulgação da Constituição de 14 de julho de 1891, e o Golpe do Estado Novo, com ênfase especial na inserção das assembleias políticas (Assembleia dos Representantes de 1891-1930 e Assembleia Legislativa 1935-1937) no contexto de sistemas políticos autoritários. Esta análise não aspira ser mais do que um breve comentário, nascido diretamente da pesquisa sobre política Rio-Grandense da Velha e Nova República, procurando lançar, numa ótica de Ciência Política, algumas hipóteses exploratórias.

A base empírica do trabalho é a leitura longitudinal dos Anais da Assembleia dos Representantes e da Assembleia Legislativa entre 1891 e 1937 (**), procurando analisar tanto a evolução interna das próprias assembleias como as relações entre estas e o sistema político gaúcho. A hipótese geral subjacente é de que as assembleias políticas Rio-Grandenses tiveram, mais do que a interpretação corrente tem admitido, um papel crucial no processo de transformação do sistema político. No primeiro caso, a Assembleia dos Representantes, mera câmara orçamentária, torna-se, sobretudo, a partir da década dos 20, um canal privilegiado de comunicação política da oposição com a elite política local (sobretudo, com a segunda geração de republicanos) e com a opinião pública, criando as bases políticas para um crescimento eleitoral das oposições. No segundo caso, atribuindo o poder legiferante a nova Assembleia Legislativa pela Constituinte Estadual de 1935, seu papel político será relevante no período, de modo particular na elaboração do «modus-vivendi» entre situação e oposição, bem como na resistência a sua domesticação nas vésperas da implantação do Estado Novo.

A leitura sistemática dos Anais da Assembleia dos Representantes do Rio Grande do Sul, desde os primórdios do regime republicano castilhistas em 1891 até a sua dissolução com a Revolução de 30 (1), oferece uma dupla perspectiva ao analista político: de um lado, o processo de legitimação do sistema político autoritário regional, apoiado num partido republicano dominante; de outro, a emergência, numa atmosfera de contínua luta política, parlamentar ou revolucionária, de uma oposição liberal organizada. A singularidade do sistema político rio-grandense, face a outras experiências republicanas regionais da Primeira República, define-se, nesta ótica de análise, pela presença hegemôni-

ca do Partido Republicano Riograndense (PRR), com forte disciplina hierárquica e ideológica e pela constituição de uma oposição política de tradição liberal, estruturando-se, inicialmente, através da contestação insurrecional à «ditadura científica» implantada com a Constituição Castilhistas de 91 e que, pouco a pouco, penetra na cidadela parlamentar formando a combativa representação federalista e, mais tarde, libertadora.

Se a estabilidade das instituições republicanas no Rio Grande do Sul explica-se, fundamentalmente, pelo autoritarismo positivista da Carta de 14 de julho, seguida à risca por Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros (agregando a disciplina do Partido Republicano à lealdade da corporação militar regional), a legitimidade progressiva do sistema político regional será fruto, em grande parte, da confrontação política que se institucionaliza ao longo do processo político, desde a contestação revolucionária de 1893 até a negociação política do pacto de 1923.

Nesta perspectiva a característica básica da classe dirigente gaúcha, originária de uma economia regional de tipo agropecuário baseada na grande propriedade, é a eclosão de uma clivagem política consistente, cuja fissura profunda atravessa todo o tecido social exprimindo-se, no radicalismo ideológico e, às vezes, insurrecional de grupos em conflito permanente: no governo, os conservadores-autoritários; na oposição, os conservadores-liberais (2). Este contexto político regional, cujas raízes se encontram nas rupturas políticas desencadeadas ao final do Império, ao se constituir a contra-elite da propaganda republicana, e que corresponde a diferença nos planos ideológicos, econômico e social, tornar-se-á um dos fatores básicos da politização típica do Rio Grande do Sul.

Entretanto, o fenômeno da formação de uma oposição organizada no sistema político rio-grandense da Primeira República (numa época em que a regra era o partido único republicano), não parece ser o resultado apenas de divergências ideológicas ou pessoais no interior da classe dominante. O surgimento e consolidação de uma oposição estável, que não é um fenômeno corrente na maioria dos sistemas políticos (3), supõe a configuração de outras condições que vão além da mera contradição político-ideológica. Estudos de política comparada têm demonstrado que a oposição somente atinge um certo grau de estabilidade quando a relação de forças entre o governo e a oposição não cria uma situação de dominação absoluta e esta dispõe de recursos políticos capazes de enfrentar a disposição do governo de domesticá-la ou eliminá-la. Nesta abordagem, para que a oposição consiga manter-se estavelmente, é necessário que o custo político de sua destruição seja superior à necessidade de tolerá-la.

Uma pesquisa comparativa sobre a oposição nas democracias liberais demonstra que esta só atingiu um certo nível de consolidação nas situações em que, de um lado, a concentração de coerção governamental não fosse absoluta e, de outro, a idéia da oposição já tivesse sido incorporada à cultura política dos cidadãos. Robert Dahl, ao tentar estabelecer «um esboço de uma teoria da oposição estável» em diferentes países, estabelece um axioma sobre «a conduta de todo grupo político que disponha de poder central num sistema político dado». Teorizando a partir dos resultados de pesquisas sobre a oposição em todos os sistemas democráticos liberais, ele pode estabelecer que «um grupo que governa usará dos poderes de coerção do governo para recusar aos opositores a pos-

sibilidade de se opor, sempre que ele considere que a coerção tenha uma chance razoável de ser bem sucedida e que as vantagens de uma tal ação sejam maiores do que seus custos». A seguir o autor estabelece dois fatores que favorecem o desenvolvimento de uma oposição estável: 1) a oposição tem chances de viabilizar-se politicamente «onde o governo tem uma espécie de 'preponderância limitada' no acesso aos meios de coerção», ou seja, «onde o grupo no poder tem fortes chances de insucesso se tentar reprimir a ação de seus opositores, ele permitirá e mesmo encorajará o desenvolvimento de instituições que facilitem a negociação pacífica». O Cientista Político Americano considera, porém, que esta é uma «condição necessária», mas não «suficiente» para constituir-se uma oposição estável e acrescente, como segundo fator, a crença na valorização da oposição a nível das crenças, ideologias e valores dos membros do sistema político: «Pode-se estimar que o custo da coerção aumenta cada vez que as elites e o conjunto da população de um país englobam a oposição na idéia que eles fazem da comunidade nacional, professam a não-violência, vinculam-se a uma ideologia liberal, ou se fixam objetivos econômicos e sociais que exigem a estabilidade interna» (4).

Partindo desta interpretação teorizada a partir de pesquisa histórico-comparativa, não se pode deixar de atribuir, no caso do Rio Grande do Sul, uma importância crucial na formação da oposição ao fato de que esta, em função do poder econômico de que dispunha e da situação do Estado fronteiriço do Rio Grande do Sul, podia contrapor ao monopólio político coercitivo dos republicanos no poder, além da força das idéias (que, na expressão de Silveira Martins, «não são metais que se fundem») sobretudo, a força dissuasiva das armas. Neste sentido, desde os conflitos da Revolução Federalista de 93 até a consolidação institucional da oposição após a Revolução de 23 (com o Pacto de Pedras Altas), a oposição conseguiu criar seu espaço político mediatizado pelo enfrentamento com o poder republicano de armas na mão, limitando, em conseqüência, o monopólio da coerção governamental e obtendo condições favoráveis para o reconhecimento de sua existência política. Na verdade, o conteúdo do texto de acordo político assinado pelos líderes em luta, demonstra o avanço político da oposição e o recuo do governo em pontos centrais das reivindicações oposicionistas, consentidas, provavelmente, a contragosto, se se considera a intransigência da política de Borges de Medeiros.

O outro aspecto a considerar é que, além da impossibilidade dos republicanos imporem uma coerção total e bem sucedida, a tradição política rio-grandense, desde a Revolução Farroupilha, configura-se, na prática política, através de uma polarização que começa no Império com os «legalistas» ou «carumurus» de um lado e os «farrapos» ou «farroupilhas» de outro, e que na República se dicotomiza em Republicanos e Libertadores. A persistência deste padrão de polarização partidária que prosseguirá, além do período analisado (5) deve, provavelmente, ter deitado raízes na cultura política das elites políticas regionais e, em amplos setores, da população rio-grandense.

Se de um lado esta hipótese, a nível de uma interpretação do sistema político regional parece plausível, de outro é preciso explicar também sua relação com a nova classe dirigente gaúcha que, após a Revolução de 30, assumirá um papel a nível nacional. Seria legítimo refletir sobre a importância a ser atribuída na formação política da segunda geração de republicanos (Getúlio Vargas, Oswaldo Aranha, Lindolfo Collor, João Neves da Fontoura e outros), a experiência enfrentamento parlamentar na arena política da Assembléia de Re-

representantes que começa a acentuar-se na década dos 20, criando hábitos de conflito e negociação com a corajosa bancada federalista, liderada por Gaspar Saldanha. É provável que o clima de paixão política, provocador da eclosão da Revolução de 23 contra a nova reeleição de Borges de Medeiros para a Presidência do Estado, e o processo de negociação que conduziu ao Pacto de Pedras Altas, desembocando, sob o governo de Vargas no Rio Grande do Sul (1928-1930), na formação da Frente-Única Gaúcha (F.U.G.) coligando governo e oposição, tenham servido de escola na formação de novos líderes republicanos com uma flexibilidade política mais ampla do que permitiam as paixões regionais preponderantes até então no contexto político da Primeira República.

A Revolução de 1930 e o conseqüente fechamento da Assembléia dos Representantes marcam o início de um recesso que durará quatro anos. Tal evento entretanto, provocará profundas mudanças nas características da classe política rio-grandense e uma ampliação do papel que a arena parlamentar desempenhará na nova conjuntura (*).

Levada, pelo movimento revolucionário, a uma participação ativa no âmbito nacional, a elite política republicana e libertadora, rompe as fronteiras do regionalismo tradicional da República Velha e provoca uma redefinição do espaço político e das novas diretrizes a serem seguidas, tanto ao nível interno quanto ao nível externo. A postura dos grupos políticos frente a esta nova concepção — o reconhecimento da importância da política nacional — leva a sucessivas crises internas que moldarão um novo grupo para atuar na vida político-partidária regional.

Estado desencadeador do movimento revolucionário de 30, o Rio Grande do Sul foi também um dos responsáveis, juntamente com São Paulo, da campanha pela reconstitucionalização do país. Este posicionamento provocará uma cisão dentro dos partidos tradicionais, testados na sua lealdade ao chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas. O ano de 1932 marcará o nascimento de uma nova agremiação dentro do sistema partidário gaúcho — o Partido Republicano Liberal (PRL) — que ocupará o lugar do tradicional PRR como partido ligado à máquina governamental e com uma disciplina partidária bastante rígida, principalmente no que se refere à obediência ao Chefe. Flores da Cunha tentará, no velho estilo da política borgista, manter um executivo amplamente respaldado por um partido organizado e por uma ação parlamentar coesa e forte.

Nesta conjuntura, em que os partidos tradicionais (PRR e PL), acoplados na Frente Única, sofrem as vicissitudes de uma oposição minoritária, é que se verifica o renascimento da Assembléia Rio-Grandense. Palco de acirrados debates, e portadora dos verdadeiros atributos de uma Assembléia Legislativa, ela reflete, amplamente, os conflitos vividos pela sociedade brasileira pré-Estado Novo.

A partir de 12 de abril de 1935, inicialmente como Assembléia Constituinte e, mais tarde, como Assembléia Legislativa, os trabalhos parlamentares se desenvolverão no sentido de traduzir as diversas tendências políticas, representadas internamente pela Frente Única (oposição), Partido Republicano Liberal (situação) e representantes classistas, dentro da nova estrutura estabelecida pela Constituição Federal de 1934.

Assumindo uma dimensão nova, com a ampliação de sua importância, a partir de 1936 quando o governo estabelece com a oposição o «modus-vivendi», a Assembléia também será palco de intensos debates que envolvem a solida-

riedade política a Vargas ou a Flores da Cunha. Apesar de sua atividade circunscrever-se a um período menor do que uma legislatura (3 anos), o amplo debate gerado pela agitada conjuntura 1935/37 leva a Assembléia a desempenhar um papel fundamental na cena política regional, funcionando, novamente, como geradora de líderes e homens públicos atuantes durante o próprio Estado Novo e no período de redemocratização.

(*) Professor de Ciência Política da PUC-RS e UFRGS. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Paris.

(**) Pesquisa realizada em convênio com a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, sob minha coordenação, e com a participação das pesquisadoras-associadas Maria Izabel Noll e Celi Regina Pinto. O relatório da pesquisa, em quatro volumes, intitulado «**Assembléia dos Representantes do Rio Grande do Sul (1891-1930): da hegemonia republicana à institucionalização da oposição**», 1979, acaba de ser publicado em livro, numa versão mais compacta: Trindade, Héglio — **Poder Legislativo e Autoritarismo no Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, Sulina, 1980.

(1)
(1)

A Assembléia de Representantes era eleita por sufrágio direto, não podendo, porém, ser composta por mais de 32 membros. Reunia-se, anualmente, na capital do Estado, a partir do dia 20 de setembro, por dois meses consecutivos. A atividade principal da Assembléia era dar parecer e aprovar o orçamento do ano seguinte, enviada pelo Presidente do Estado através de mensagem. O mandato de deputado durava quatro anos, sendo que o período de reunião da Assembléia era incompatível com outra função pública qualquer.

(2)

Maiores detalhes sobre a clivagem ideológica entre os conservadores-autoritários e os conservadores-liberais no Rio Grande do Sul, vide TRINDADE, Héglio — «Aspectos Políticos do Sistema Partidário Republicano Rio-Grandense (1882-1937)» in RS: **Economia e Política**, P. Alegre, Mercado Aberto, 1979, pp. 119-122.

(3)

Se os sistemas políticos que comportam partidos de oposição legal são uma minoria no momento em que nós penetramos no último terço do século XX, que podemos esperar do século XXI? Os trinta sistemas que existem atualmente não são, por acaso, flores exóticas de um clima singular e passageiro? Ou são produtos vigorosos de uma longa evolução e de uma espécie de política atualmente bastante resistente para prosperar, em outros céus, talvez menos aceitáveis?» E acrescenta o autor, «o fato de que um sistema fundado sobre a oposição pacífica e legal seja um fenômeno menos raro, significa que deve ser extremamente difícil de introduzir um tal sistema ou de mantê-lo. «Dahl (Robert). L'avenir de L'opposition dans les démocraties», Paris, Futuribles, 1966, p.10.

(4)

Dahl (Roberto), op., cit., pp. 11 e 14.

(5)

«As análises desenvolvidas anteriormente sobre o período multipartidário (1945-65) revelam com toda clareza que a luta eleitoral no Rio Grande do Sul, tanto a nível local quanto no âmbito estadual, reduzia-se a uma disputa polarizada por duas coligações: O PTB (coligado com pequenos partidos populistas) e o anti-PTB (reunindo geralmente o PSD, o PL e a UDN)». TRINDADE (Héglio). **A polarização eleitoral numa comunidade agro-industrial moderna**. IN Reis (Fábio W.), «Os Partidos e o Regime», S. Paulo, Símbolo, 1978, p. 150.

(*)

Este fato pode ser facilmente constatado pela discontinuidade na representação entre os Deputados, que integram a Assembléia dos representantes e a Assembléia Legislativa entre 1929-30 e 1935-1936.